

Reykjavík, 21. apríl 2024

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis  
Smiðju  
Tjarnargötu 9  
101 Reykjavík

Bls. | 1

*(lagt fram á umsagnagátt Alþingis)*

## **Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (gjaldtaka, rafræn vöktun o.fl.)**

Hinn 18. mars síðastliðinn lagði innviðaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003 (þskj. 1247 í 830. máli). Frumvarpið hefur verið tekin til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma athugasemdum á framfæri.

### **Samantekið**

Að mati SVP þarf að:

- Breyta þarf ákvæði lokamálgreinar 17. gr. hafnalaga í það horf að í henni verði kveðið á um skyldu hafna til að birta árlega upplýsingar um innheimt gjöld og sundurliðun á raunkostnaði á vef sínum.
- Endurskoða þarf ákvæði frumvarpsins um hafnsöguskyldu til að tryggja samræmi og stuðla að einföldun, með samkeppnissjónarmið að leiðarljósi.
- Fresta þarf gildistöku frumvarpsins til að skapa höfnum svigrúm til breytinga á hafnarreglugerðum.

Verður nú vikið nánar að framangreindu.

### **Gjaldtaka**

Samkvæmt 17. gr. hafnalaga skal hver höfn, sem er í eigu sveitarfélags, gefa út gjaldskrá. Í gjaldskránni er höfninni heimilt að kveða á um töku hafnargjalds, farþegagjalds, geymslugjalds, leigugjalds, leyfisgjalds, leigugjalds, sorphirðugjalds og fleiri gjalda. Samkvæmt meginreglu 2. málsl. 1. mgr. lagagreinarinnar skal gjaldtakan standa undir rekstri hafnarinnar og skal hún að meginstefnu, skv. 3. mgr., miðuð við að hún standi undir kostnaði við veitingu þeirrar þjónustu sem gjöldin eiga að endurspeglar ásamt sameiginlegum kostnaði, ef einhver er.

Til grundvallar gjaldtöku hafna í eigu sveitarfélaga liggja meginreglur stjórnsýsluréttar um töku þjónustugjalda. Ef höfn telst hins vegar ekki til opinbers reksturs, þ.e. er hún er rekin af hluta-eða einkahlutafélagi, sameignarfélagi eða einkaaðila í sjálfstæðum rekstri, er gjaldtakan að frjálssari enda er rekstraraðilum slíkra hafna m.a. heimilt að taka tillit til arðsemi endurmetins eigin fjár við setningu gjaldskrár. Þar með eru í raun vikið frá því einkenni þjónustugjalda að bein tengsl séu milli þeirri þjónustu sem er veitt og gjaldtöku.

Til grundvallar þeim mun sem er á lagaákvæðum um hafnir, eftir því hvort þær eru í eigu sveitarfélaga eða einkaaðila, liggja skuldbindingar samkvæmt EES-samningum sem stefna að samræmingu, gagnsæi og samkeppni.

### *Fjónustusvæði*

Í nýjum 9. tölul. 3. gr. laga nr. 61/2003 er, skv. 1. gr. frumvarpsins, lagt upp með að bæta við löggin skilgreiningu á þjónustusvæði, þ.e. *svæði hafnar þar sem veitt er þjónusta og gjald tekið fyrir*. Af 2. gr. frumvarpsins leiðir m.a. að kveðið verði á um þjónustusvæði í hafnarreglugerð. Í sérstökum skýringum við 1. gr. frumvarpsins segir m.a.:

Bls. | 2

Hafnir veita hafntengda þjónustu sem getur náð lengra út á sjó en hafnargrunnvirki afmarka. Getur þetta verið breytilegt eftir höfnum og því ekki unnt að setja föst viðmið um afmörkun þessara svæða. Eigendur hafna skulu afmarka svæði þar sem þjónusta hafna verður veitt. Skv. 2. másl. 1. mgr. 4. gr. hafnalaga setur ráðherra reglugerð fyrir hverja höfn að fengnum tillögum eigenda hafna og umsögn Samgöngustofu og Vegagerðarinnar. Við setningu hafnarreglugerða geta stjórnvöld því óskað eftir rökstuðningi ef ástæða er til að ætla að þessi svæði séu afmörkuð á stærra svæði en nauðsynlegt er.

Í þessu samhengi er rétt að líta til þess að hugtakið *höfn* er skilgreint í 1. tölul. 3. gr. hafnalaga en undir það falla svæði á landi og sjó með mannvirkjum og tækjum til móttöku skipa, losunar og lestunar þeirra, geymslu vöru, móttöku og afgreiðslu þessarar vöru til áframhaldandi sjó- eða landflutninga og til móttöku og brottfarar farþega.

Eins og áður segir gerir ákvæði 2. másl. 1. mgr. 17. gr. hafnalaga þá kröfu að gjaldtaka hafna standi undir *rekstri hafnar* en skv. 5. tölul. 3. gr. hafnalaga felur slíkur rekstur í sér byggingu, rekstur, viðhald og endurnýjun hafnarmannvirkis, rekstur hafntengdrar atvinnuáðstöðu, þ.e. leigu á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, upptökumannvirkjum hvers konar í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm, og jafnframt rekstur hafntengdrar þjónustu, þ.e. hafnsöguþjónustu, festarþjónustu, vigtarþjónustu, sorphirðu, sölu vatns og rafmagns og sambærilega þjónustu er lýtur að skipum. Áréttað er að undir rekstur hafna fellur einnig rekstur vöruhúsa og þjónustumiðstöðva á hafnarsvæðum.

Samkvæmt gildandi ákvæði hafnalaga er gjaldtöku hafna í stuttu máli ætlað að standa undir rekstrarþáttum sem verða tengdir við hafnahugtakið. Með setningu þjónustusvæðis sem varða munu mörk gjaldtökuheimilda hafna verður staðan síst einfaldari.

### *Kostnaðarforsendur*

Kveðið er á um gjaldtöku hafna í 17. gr. laganna en í töluliðum og stafliðum 2. mgr. hennar er að finna ýmsar forsendur sem miða skal við þegar gjaldskrá er sett. Í 3. mgr. er einnig ávörpuð útfærsla meginreglu stjórnsýsluréttar þess efnis að ákvörðun um fjárhæð gjaldtöku skuli að hámarki taka mið af því að standið verði undir kostnaði við veitta þjónustu en þó tekið fram að þar við bætist sameiginlegur kostnaður ef það á við. Í 2. másl. 1. mgr. 17. gr. laganna er svo að finna þá reglu að miða skuli við að gjaldtaka standi undir rekstri hafnarinnar eins og sá rekstur er skilgreindur í 5. tölul. 3. gr. laganna og tekið fram að þar undir falli fjármagnskostnaður, afskriftir, kostnaður við endurnýjun hafnarinnar og stofnkostnaður samkvæmt langtímaáætlun hafnarinnar.

Í þessu ljósi verður að skilja framangreindar athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins þannig að í raun sé ætlunin að útvíkka þjónustu- og gjalddökusvæði hafna, þ.e. að ytri mörk gjalddöku taki ekki aðeins mið af nýtingu mannvirkja, aðstöðu og tækja heldur einnig af svæði sem höfnunum er ætlað að skilgreina innan hafnarhugtaksins. Á sama tíma má segja að höfnum verði í vissum skilningi heimilað að takmarka þjónustuveitingu, sem fellur undir gjalddökuheimildir laganna, með eigin skilgreiningu þjónustusvæðis.

### *Kæruheimild*

Í 27. gr. laganna er kæruheimild finna en samkvæmt ákvæði greinarinnar er notendum hafna heimilt að skjóta ákvörðunum hafnarstjórna til Samgöngustofu en þó ekki þeim ákvörðunum sem snúa að gjaldskrárákvörðunum hafna. Ákvörðunum Samgöngustofu má að því loknu skjóta til ráðherra.

Ekki verður betur séð en að í 9. gr. frumvarpsins sé lagt upp með að útvíkka kæruheimildina þannig að hún nái til gjalddökuákvæðna og það er vel enda er kæruleiðin eini möguleiki notenda til að sannreyna að gjalddöku vegna þjónustu taki í raun mið af raunkostnaði. Hins vegar er einnig lagt upp með það í 9. gr. frumvarpsins að fella brott rétt notenda til að kæra ákvarðanir Samgöngustofu til ráðherra og má því segja að kærurétturinn skerðist sem því nemur. Notendum hafna verður því fært að kæra gjalddökuákvæðanir hafna en fórnarkostnaðurinn birtist í því að ákvarðanir Samgöngustofu munu ekki lengur sæta lögmætiseftirliti ráðherra.

### *Að leiða kostnaðarforsendur fram*

Kostnaðarforsendur þjónustugjalda hafna eru nokkuð flóknar, eins og lýst hefur verið hér að framan. Þær ráðast af rekstrarþáttum hafna, kostnaðarforsendum og við mun bætast skilgreining hafnanna á þjónustusvæði. Renni notendur í grun að fjárhæðir gjalda séu hærri en sem nemur kostnaði sem stendur að baki veittri þjónustu geta þær kært gjaldskrárákvæðanir, verði frumvarpið að lögum. Skilvirkur farvegur fyrir slíkar kærur gerir ekki aðeins fært að leysa úr ágreiningi á einfaldan hátt en að leita til dómstóla heldur gefur slík kærumeðferð því stjórnvaldi sem fer með eftirliti, með því að gjaldskrárákvæðanir samræmist lögum, færi á að móta og samræma slíka framkvæmd.

Það horfir ekki aðeins til skilvirkni heldur er það í raun forsenda virks kæruræðis að kærendur geti fært haldbær rök fyrir málatilbúnaði sínum. Með öðrum orðum þurfa þeir að geta komið því í orð hvaða atriði það eru sem þeir telja valda því að kærð gjaldskrárákvæðun standist ekki fyllilega. Til að það sé unnt þurfa kærendur að hafa svo drjúgan aðgang að upplýsingum um forsendur fjárhæða gjalda að unnt verði að móta málstæður. Ekki nægir að lýsa því einfaldlega yfir að tiltekin fjárhæð sé dregin í efa heldur þurfa kærendur að geta lagt eigið mat á forsendur þess, borið þær saman við fjárhæð gjalda samkvæmt gjaldskrá og sett fram málsástæður sem fela í sér rök fyrir málatilbúnaði í kærumáli. Geti kærendur ekki framkvæmt slík mat geta afleiðingarnar annars vegar komið fram í miklum fjölda kæra eða hins vegar að fáum kærurum. Undir slíkum kringumstæðum verður það aðhald sem kæruheimildin á að veita þeim sem gjaldskrár setja of mikið eða of lítið.

Á sviði stjórnsýsluréttar gildir sú meginregla að stjórnvöldum ber að rökstyðja ákvarðanir sínar og er sú grundvallarkrafa gerð að vísað sé til viðeigandi réttarreglna og greint frá

meginsjónarmiðum sem mat byggist á. Í framkvæmd hafa þær stofnanir sem taka þjónustugjöld því þurft, t.d. að fenginni beiðni um rökstuðning, að reiða fram upplýsingar sem gera gjaldþegnum færð að átta sig á því hvort fjárhæðir slíkra gjalda samræmist þeim kostnaði sem liggur að baki. Af framkvæmd umboðsmanns Alþingis og dómstóla leiðir að oft og tíðum hafa forsendur gjaldtöku reynst haldnar ágöllum. Þessi staða horfir hins vegar öðru vísi í tilviki gjaldtöku hafna því að í lokamálsgrein 17. gr. laganna er að finna ákvæði sem takmarkar í raun skyldu hafnarstjórnar til að afhenda upplýsingar um kostnaðarforsendur. Ákvæðið er svohljóðandi:

Notendur hafnar geta krafist hafnarstjórn upplýsinga um afkomu hafnar og um almennar forsendur gjaldtöku samkvæmt gjaldskrá.

Af orðalaginu leiðir að þeir sem efast um forsendur gjaldtöku hafnar hafa aðeins úr afkomutölu og almennum forsendum að spila. Reynist afkoman t.d. takmörkuð fæst engin mynd af því hvort og hvaða forsendur halda.

Forsagan er sú að allt frá árinu 2007 til miðs árs 2010 þurftu hafnarstjórnir að rökstyðja gjaldskrárákvarðanir sína með nokkuð hefðbundnum hætti. Það reyndist þeim erfitt sem gefur til kynna að reiðuleysi hafi verið ríkjandi og höfnum hafi einfaldlega ekki hafi reynst unnt að leiða fram orsakatengsl milli veittrar þjónustu og þeirra gjalda sem fyrir hana var innheimt. Við því brást Alþingi við setningu breytingalaga með setningu framangreinds ákvæðis og til grundvallar lá eftirfarandi rökstuðningur sem kemur fram í lagafrumvarpi sem varð að breytingalögum nr. 88/2010:

Hafnasamband Íslands hefur hins vegar bent á að vandkvæðum er bundið að uppfylla umrædda lagaskyldu með nákvæmri sundurliðun kostnaðar við einstaka gjaldskrárlíði. Ástæðan er m.a. sú að verulegur hluti af gjaldtöku hafna rennur til greiðslu stofnkostnaðar auk þess sem við gjaldtöku hafna þarf að horfa til þess hvaða fjárfestingar og viðhald þarf að ráðast í til framtíðar. Því markmiði sem stefnt var að með setningu laga nr. 28/2007 má að miklu leyti ná fram með því að skylda hafnir til að upplýsa notendur um almennar forsendur fyrir gjaldskrá og veita nánari upplýsingar um afkomu hafnarinnar. Eru lagðar til breytingar á 11. og 17. gr. laganna til samræmis við þessi sjónarmið.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri gjaldtökuheimild verði bætt við 17. gr. hafnalaga, eldisgjaldi, og verður ekki séð að vikið verði frá kostnaðarforsendum gjaldtöku samkvæmt hafalögum með frumvarpsgreininni. Í þessu samhengi er hins vegar rétt að vekja athygli á að í tölulíðum 2. mgr. 17. gr. laganna er að finna ýmis sérákvæði um kostnaðarforsendur en þar eru forsendur aflagjalds einna mest áberandi. Verður ekki betur séð en að það sé eina gjaldið sem hefur skilgreint lágmark og hámark, þ.e. minnst 1,25% og mest 3% af heildaraflaverðmæti en minnst 0,70% af heildaraflaverðmæti frystra sjávarafurða. Þar sem svo háttar til skapast óvissa um hvort og að hvaða leyti kostnaður hafna við þjónustu við losun afla endurspeglast í fjárhæð aflagjalds. Það á t.d. við ef tekjur hafna af aflagjaldi nema 3% af aflaverðmæti en þær standa þó ekki undir veittri þjónustu.

### *Staðan á markaði hafna*

Með setningu hafnalaga var í raun stefnt að því að sú eðlisbreyting yrði á rekstri íslenskra hafna að í stað þess að rekstur þeirra hvíldi á herðum opinberra aðila yrði markaður fyrir rekstur hafnað opnaður þannig að fleirum yrði færð að standa í slíkum rekstri, þ. á m. einkaaðilum. Lá

m.a. til grundvallar það sjónarmið að samkeppni í rekstri hafna mundi leið af sér framþróun og skapa heilbrigðs skilyrði. Var í raun gert ráð fyrir því að hafnir í eigu sveitarfélaga yrðu í óhagnaðardrifnum rekstri en rekstraraðilum utan opinbers rekstrar yrði heimilt að taka tillit til arðsemin endurmetins eigin fjár.

Sá tími sem liðinn er frá setningu hafnalaga hefur hins vegar leitt í ljós að opnun markaðar fyrir rekstur hafna hefur ekki tekist sem skyldi. Um þessar mundir rekur t.a.m. einn rekstraraðili allar hafnir á stór-höfuðborgarsvæðinu nema hafnarfjarðarhöfn. Auðsætt er að fyrir vikið veitir samkeppni á sviði hafnarrekstrar takmarkaðra aðhald en ella. Notendur hafna geta bæði fundið fyrir afleiðingunum í ljósi þess að kostnaðarhagræðis er síður gætt auk þess sem erfitt getur reynst að nýta þjónustu annarra rekstraraðila. Má segja að forsendur gjaldtökuskipulags hafnalaga séu því veikar þar sem hinn rekstrarlegi raunveruleiki er sá að mikil samþjöppun ríkir. Má ætla að kostnaðaraðhald og framþróun líði fyrir það. Sömu tilhneigingar hefur gætt annarsstaðar enda hafa hafnir sameinast víða.

Bls. | 5

Í ljósi framangreinds telja SVP mikilvægt að gengið verði úr skugga um að skilgreining þjónustusvæðis hafnar verði ekki túlkuð með þeim hætti að þar megi aðrir en hafnirnar sjálfar ekki veita þá þjónustu sem þær bjóða.

*Að mati SVP er jóst að kostnaðarforsendur þjónustugjalda hafna munu síst verða einfaldaðar með frumvarpinu þó það sé afar jákvætt að heimilt verði að kæra gjaldskrárákvarðanir. Hins vegar verður að óbreyttu áfram gert ráð fyrir því að upplýsingaskylda hafna um kostnaðarforsendur verði rjúg takmörkuð. Því verður að teja verulegar líkur á að kæruheimildin verði of- eða vannýtt og hafi ekki þá virkni sem henni er raunverulega ætluð. Taka þyrfti upp í frumvarpið ákvæði sem breytir lokamálsgrein 17. gr. hafnalaga þar sem efnislega verði kveðið á um skyldu hafna til að birta árlega birta upplýsingar um innheimt gjöld og sundurliðun á raunkostnaði á vef sínum. Þá er mikilvægt að ganga úr skugga um að setning þjónustusvæðis hafnar verði ekki nýtt til að takmarka möguleika annarra en hafna til að veita þar þjónustu.*

## Hafnsöguskylda

Í nýjum 12. tölul. 3. gr. laganna, sbr. 1. gr. frumvarpsins, er lagt upp með að setja fram skilgreiningu á hugtakinu *hafnsöguskylda* en það á að fela í sér skyldu til að hafa um borð hafnsögumann við siglingu skipa um tiltekið hafnarsvæði eða við tiltekna aðstaður. Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins verður kveðið á um hafnsögusvæði í hafnarreglugerðum og í b-lið 7. gr. frumvarpsins er lagt upp með að kveðið verði nánar á um hafnsögu skipa. Í 1. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að hugtakinu hafnsögumaður verði bætt við 3. gr. laganna, þ.e. að hafnsögumaður verði leiðsögumaður sem fengið hefur skírteini til leiðsögu skipa um tiltekið hafnarsvæði

Í þessu samhengi er rétt að benda á að framangreind ákvæði skapa hættu á að notendur hafna verði í raun skikkaðir til að þiggja þjónustu tiltekins manns eða starfsmanns tiltekinnar hafnar í stað þess að nýta sér eftir atvikum þjónustu annarra hafnsögumanna. Það er síst til þess falið að opna markaðinn og stuðla að samkeppni.

Skoðun á ákvæðum c-liðar 7. gr. frumvarpsins, sem fjallar um skírteini fyrir hafnsögumenn, gefur einnig til kynna að samræming getið orðið takmörkuð og ferlið í raun tvöfalt, þ.e. annars

vegar þurfi að afla réttinda og hins vegar uppfylla þau skilyrði sem viðkomandi höfn setur fram í hafnarreglugerð. Afar hætt er því við að ósamræmi skapist milli hafna og ferli til uppfyllingar skilyrða hvernar hafnar verði tafsamt og flókið.

*SVP leggja til að ákvæði frumvarpsins um hafnsöguskyldu, þ.m.t. heimild 2. gr. til setningar sjórvaldsfyrirmæla um slíka skyldu verði tekin til endurskoðunar með einföldun, samræmingu og samkeppnissjónarmið að leiðarjóni.*

Bls. | 6

### **Gildistaka**

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt upp með að frumvarpið taki þá þegar gildi.

Hafa verður í huga að þær breytingar sem frumvarpið felur í sér munu kalla á krefjandi útfærslu ýmissa hafna. Þær þurfa að endurskoða hafnarreglugerðir og ráðuneytið mun í kjölfarið þurfa að sinna lögmætiseftirliti vegna setningar reglugerðanna. Þá þarf ráðuneytið að hafa tök á að tryggja samræmi milli reglugerða hafna.

*Að mati SVP væri skynsamlegt að fresta gildistöku frumvarpsins í jóni framangreinds.*

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Benedikt S. Benediktsson*  
lögfræðingur